

	PIANO DI INTERVENTI IN MATERIA DI POLITICHE FAMILIARI			
	Rev. 7	24 settembre 2004	2 di 13	

1. PREMESSA

E' oramai ampiamente riconosciuto che all'interno dell'Unione Europea l'Italia si colloca tra i paesi che hanno ancora una politica familiare quanto mai obsoleta e settoriale. Non esistono in pratica delle politiche familiari organiche che prevedono interventi a sostegno e promozione delle famiglie, e questo nonostante l'importante funzione oggi svolta dalla famiglia nella società.

La famiglia, infatti, può favorire o sfavorire i suoi componenti in tantissime opportunità che normalmente si presentano nella vita di una persona, quali ad esempio la salute, la sicurezza personale, i percorsi formativi, la prevenzione o la cura a fronte di situazioni di difficoltà, la ricerca del lavoro, la funzione educativa nei confronti dei figli e dunque delle future generazioni.

Esistono però alcuni segnali preoccupanti che documentano il disagio che oggi sta vivendo la famiglia sia in Italia che in Trentino. La conseguenza di questo ritardo è la drastica riduzione della natalità, che secondo le ultime rilevazioni ISTAT si attesta in Italia a livello di 1.26 figli per donna. Alla riduzione della natalità si accompagna l'aumento delle disgregazioni familiari con indici in crescita relativamente ai fenomeni delle separazioni e dei divorzi. Dai recenti dati dell'ISTAT si evince, infatti, che "quasi un quarto delle famiglie con cinque o più componenti è povero", e che *"la povertà relativa è più diffusa tra le famiglie numerose"*, ovvero che la povertà è ancora direttamente correlata al numero dei figli e che dunque una famiglia con figli ha una probabilità maggiore di una senza figli di avvicinarsi alla soglia della povertà.

A queste affermazioni si deve inoltre aggiungere come oggi le famiglie rischiano di vivere in situazione di povertà nella misura in cui altri soggetti (ad esempio i mass media), oppure eventi e messaggi ideologico-culturali ne sminuiscono il compito di educatori, ne impediscono o attenuano la possibilità di sviluppare le proprie risorse sul piano educativo, sul piano della trasmissione dei valori e su quello della qualità delle relazioni con i propri figli. Si tratta di una povertà che si riflette anche sulla comunità quando le famiglie non possono far fronte alle loro responsabilità educative. Per questo motivo risulta fortemente riduttivo, e non è intenzione del presente documento, sostenere delle politiche familiari che si limitino a sopperire a bisogni e a carenze familiari; è viceversa estremamente importante stipulare un patto di alleanza con le famiglie, facendo leva da una parte sulle risorse che la famiglia può mettere in gioco per diventare soggetto protagonista, e dall'altra creando un clima sia culturale che politico nel quale le famiglie stesse siano valorizzate e possano acquisire realmente diritto di cittadinanza nella comunità.

L'arretratezza della politica familiare in Italia deriva soprattutto dal fatto che, storicamente, le politiche sociali hanno escluso la famiglia come soggetto destinatario delle politiche stesse, privilegiando l'individuo o le aggregazioni di particolari categorie di soggetti strutturalmente deboli (bambini, donne, anziani, ammalati, persone diversamente abili).

In Trentino il "Sistema Istituzionale" ha peraltro avvertito la drammaticità dell'emergenza famiglia e nel corso della passata legislatura ha attivato una serie d'iniziative legislative

	PIANO DI INTERVENTI IN MATERIA DI POLITICHE FAMILIARI			
	Rev. 7	24 settembre 2004	3 di 13	

finalizzate all'approvazione di leggi organiche a sostegno della famiglia che, per una serie di motivazioni, non sono state approvate dal Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

A questo riguardo sono da evidenziare alcuni importanti richiami alla "*questione famiglia*" esplicitati nei seguenti documenti: il Programma di sviluppo provinciale, il Programma per la XIII legislatura, il Documento di attuazione del Programma di sviluppo provinciale per gli anni 2004-2006, l'ultima edizione del Rapporto sulla situazione economica e sociale del Trentino. Questi passaggi sono riportati nel documento redatto dal Servizio Programmazione della Provincia Autonoma di Trento (cfr. Allegato n. 1).

Forte anche di questi richiami e degli orientamenti assunti in ambito sia nazionale sia internazionale, la Provincia autonoma di Trento intende dunque promuovere una serie d'iniziative che possono essere immediatamente attivabili in Trentino per sostenere le famiglie con figli e favorire la nascita di nuove famiglie.

Con deliberazione n. 249 di data 6 febbraio 2004 la Giunta della Provincia autonoma di Trento ha ritenuto importante definire un Atto d'indirizzo sulle politiche familiari sottolineando l'importanza che la risorsa famiglia riveste per l'intera società, in quanto svolge importanti funzioni sociali e di fatto è un prezioso ammortizzatore delle tensioni sociali.

La Provincia autonoma di Trento ritiene fondamentale porre al centro delle proprie politiche la famiglia, coinvolgendo tutte le risorse attivabili sul territorio provinciale per perseguirne la piena promozione, riconoscendole una propria soggettività e superando la vecchia logica assistenzialistica per intraprendere un nuovo corso di politiche nei diversi settori d'intervento (casa, assistenza, servizi, tempo libero, lavoro, trasporti ecc) in cui la famiglia diventa di diritto soggetto attivo e propositivo.

Questo obiettivo trova legittimazione e forza, inoltre, dalla circostanza che a livello internazionale nel corso della 41° sessione della Commissione per lo sviluppo sociale delle Nazioni Unite del febbraio 2003 è stata approvata una specifica risoluzione dedicata alla "*Preparazione per l'osservanza del 10° anniversario dell'Anno europeo internazionale della famiglia, 2004*".

La famiglia oggi è sottoposta a forti pressioni e richiede ulteriori sostegni per la sua promozione: partendo da questo punto fermo la Provincia, nel deciso anniversario dell'anno internazionale della famiglia, sta sviluppando nuovi interventi e potenziando quelli già esistenti. Nel concreto si tratta di individuare tutti quei percorsi di promozione della famiglia che, coerentemente con l'impianto valoriale di riferimento, possano essere immediatamente attuati tramite semplici atti amministrativi, mutuando e capitalizzando le esperienze già effettuate in altre realtà territoriali sia a livello nazionale che sovra-nazionale.

Per quanto sopra esposto, si ritiene opportuno che il Piano degli interventi della Provincia autonoma di Trento sulle politiche familiari approfondisca e ribadisca:

- a. l'impegno e la sensibilità della Provincia autonoma di Trento ad attivare una politica di promozione della famiglia, con particolare riguardo alla famiglia numerosa e alla

	PIANO DI INTERVENTI IN MATERIA DI POLITICHE FAMILIARI			
	Rev. 7	24 settembre 2004	4 di 13	

formazione di nuove famiglie, estesa a tutti gli ambiti di intervento sui quali la Provincia autonoma di Trento opera in base alle proprie competenze istituzionali;

- b. l'impegno ad effettuare una ricognizione dei servizi direttamente o indirettamente erogati dalla Provincia autonoma di Trento e ad introdurre degli adeguamenti nei sistemi di accesso ai servizi stessi (servizi per l'infanzia, *ticket* sanitario, consumi idrici ed energetici, tariffa sui rifiuti, abitazione, trasporti urbani ed extraurbani, rete museale, rete impianti sportivi e così via);
- c. l'armonizzazione dei tempi del lavoro con i tempi della famiglia (diffusione del *part-time*; flessibilizzazione degli orari di lavoro; *job-sharing*; telelavoro);
- d. la realizzazione di un osservatorio sul sistema dei servizi e delle tariffe già applicati in altri sistemi territoriali da implementare con i dati di quanto rilevato a seguito dell'atto di indirizzo a livello provinciale;
- e. il coinvolgimento delle amministrazioni comunali quali interlocutori privilegiati nelle politiche familiari;
- f. il coinvolgimento dell'associazionismo e del settore *non profit*;
- g. l'attuazione di progetti innovativi e sperimentali di promozione della famiglia tramite fondi extraprovinciali;
- h. il coinvolgimento delle associazioni di categoria *profit* per creare un sistema ricettivo territoriale che promuova in Trentino il soggetto famiglia sulla base di modelli già attuati in altre realtà extra-provinciali (accordi con albergatori, ristoratori, impiantisti, gestori di impianti sportivi, sale cinematografiche).

	PIANO DI INTERVENTI IN MATERIA DI POLITICHE FAMILIARI			
	Rev. 7	24 settembre 2004	5 di 13	

2. LE “FUNZIONI” SVOLTE DALLA FAMIGLIA

Esistono oggi due concezioni di famiglia: quella “mercantile” che considera la famiglia come un soggetto economico che privatamente opera nel “mercato” e deve essere aiutata dalla mano pubblica solo se ha in sé dei gravi problemi, e quella “welfarista” che considera la famiglia come un soggetto bisognoso di assistenza sistematica, ma solo per via della presenza in essa di persone deboli¹.

Queste concezioni sono entrambe riduttive: la famiglia, infatti, vive ed opera attivamente nell’ambito del sistema socio-istituzionale attivando sinergie tra gli attori sociali ed erogando una nutrita serie di funzioni che generano impatti positivi sia a livello privato che pubblico.

Oggi si rende dunque necessario mettere a punto una strategia complessiva sulla risorsa famiglia, capace di produrre una reale innovazione nelle politiche per la famiglia: c’è bisogno di un salto di qualità nell’elaborazione per uscire dall’impasse distributivo tra le due citate concezioni.

Tra la famiglia, le istituzioni² e la società³ esistono, infatti, delle interazioni importanti che costituiscono i pilastri fondanti, il cemento armato della collettività. La famiglia provvede fondamentalmente a due tipologie di funzioni: interne ed esterne.

Le funzioni interne sono erogate a favore dei componenti del nucleo familiare, mentre quelle esterne sono orientate alla collettività. Tutte le azioni prodotte dalla famiglia hanno comunque una ricaduta diretta sul sistema socio-istituzionale, poiché strutturalmente generano delle esternalità (cfr. Figura n. 1). Una macro classificazione delle funzioni erogate dalla famiglia può distinguere tra funzione sociale, riproduttiva, educativa ed economica della stessa.

La funzione sociale. La famiglia eroga funzioni di natura sociale, di protezione e di cura contribuendo così in maniera determinante al benessere ed allo sviluppo armonico dei suoi componenti. Caratteristica fondamentale della famiglia è quella di essere un soggetto elastico, capace cioè di restringersi e di dilatarsi a seconda delle necessità contingenti delle persone che gravitano attorno al nucleo familiare. La famiglia è stata e continua ad essere un potente ammortizzatore sociale, agendo da sistema di protezione dei propri componenti nei passaggi cruciali delle fasi del ciclo di vita e diventa anche una risorsa fondamentale per la comunità stessa, perché riesce ad attivare al proprio interno una solidarietà intergenerazionale favorendo l’inclusione di soggetti e gruppi a rischio di esclusione. È luogo della crescita, della gratuità, della solidarietà disinteressata, della prima socializzazione in cui si instaurano i legami tra le generazioni. Esercita la funzione di tutela a favore di minori, anziani, ammalati, portatori di *handicap* e di ammortizzatore sociale per tamponare e/o prevenire problemi contingenti di alcuni “componenti deboli” del nucleo familiare (situazioni di disagio di

¹ Cfr. P. Donati. “Linee e proposte emergenti per una politica locale di sostegno e promozione sociale della famiglia;”. AA.VV. “Strategia di politiche familiari”. Franco Angeli. Milano, 1999.

² Intesi come sommatoria degli attori istituzionali che operano in un determinato contesto territoriale (Stato, Regioni, Provincie, Comuni, Enti pubblici, ecc.).

³ Intesi come insieme di attori privati che intervengono nel settore del sociale, (imprese del privato sociale profit e no profit, mondo del volontariato, dell’associazionismo, ecc.).

	PIANO DI INTERVENTI IN MATERIA DI POLITICHE FAMILIARI			
	Rev. 7	24 settembre 2004	6 di 13	

figli/parenti, casi di devianza minorile, malattie croniche ecc.). Riconoscere la famiglia come soggetto sociale non significa in realtà incrementare gli aiuti assistenziali alla famiglia, bensì riconoscere il valore e il ruolo sociale da essa svolto. La famiglia non è un servizio. E' tuttavia chiamata a svolgere funzione di servizio nel lavoro di cura, nell'impegno educativo, nello sviluppo degli atteggiamenti e nelle scelte morali. Il fatto che essa svolga funzioni di servizio non autorizza a pensare che essa possa diventare una cosa diversa da sé, ad esempio un servizio di tipo familiare. Le politiche familiari dovrebbero quindi tendere al rafforzamento dei legami sociali, della solidarietà interfamiliare e non solo intrafamiliare, e quindi di promozione e sviluppo di comunità (*community care*).

La funzione riproduttiva. La famiglia è un' "azienda" che produce capitale umano, l'*output* principale del suo processo produttivo è infatti il figlio. A livello macro il figlio genera delle esternalità sociali molto importanti poiché è fonte di reddito e garantisce il ricambio generazionale. Per svolgere questa funzione, al pari delle imprese che operano nel mercato economico, la famiglia dovrebbe essere fortemente incentivata dalla collettività. Per l'elevato impatto sociale, i figli dovrebbero essere considerati a tutti gli effetti dei beni pubblici⁴. La situazione attuale è invece paradossale poiché la famiglia che esercita la funzione riproduttiva, nonostante gli elevati benefici sociali prodotti sul sistema stesso, risulta penalizzata rispetto a chi non la esercita⁵.

La funzione educativa. La famiglia costituisce per i suoi componenti la prima agenzia educativa ed esercita una funzione formativa ed educativa molto importante per la collettività, perché di fatto attiva quello che nel mercato privato è considerato l'avviamento della persona al mercato del lavoro, ma non solo. L'avviamento più importante, di fatto, è di formare persone critiche e consapevoli, capaci di inserirsi attivamente nel mondo del lavoro, del servizio, del volontariato.

A questo riguardo è rilevante il richiamo all'articolo 30 della Costituzione il quale stabilisce che "è diritto e dovere dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli". La famiglia è quindi il soggetto sociale primario preposto alle funzioni educative e di cura nei confronti dei propri componenti. Il singolo individuo costruisce la propria identità e la propria capacità di mettersi in relazione con gli altri a partire dal contesto affettivo familiare, che ha una storia e che si qualifica come un intreccio di relazioni asimmetriche ma reciproche. La reciproca dipendenza mira a favorire la reciproca autonomia. La famiglia è un'unità complessa di legami, la quale si struttura e si sviluppa ciclicamente secondo una successione di fasi. Nell'evoluzione di questi

⁴ "Se ciascuna famiglia decidesse di non avere figli nell'aspettativa che saranno i figli delle altre famiglie a lavorare per pagare le loro pensioni, il risultato sarebbe quello di un repentino declino demografico accompagnato da un collasso della finanza pubblica e privata". L. Campiglio. "Cittadinanza alla famiglia". Città Nuova, 1995.

⁵ In Italia si spende il 3,4% del PIL per le politiche sociali contro il 66,9% per le pensioni, uno scarto che non si riscontra in nessun altro paese europeo. All'estero mediamente si spende per le politiche sociali il 40% in più a fronte di una riduzione della spesa pensionistica del 25%. Per maggiori approfondimenti cfr. L.L. Sabbadini, "Quali politiche a sostegno della famiglia con figli" in Atti del convegno nazionale "Le famiglie interrogano le politiche sociali", Bologna, 29-31 marzo 1999.

	PIANO DI INTERVENTI IN MATERIA DI POLITICHE FAMILIARI			
	Rev. 7	24 settembre 2004	7 di 13	

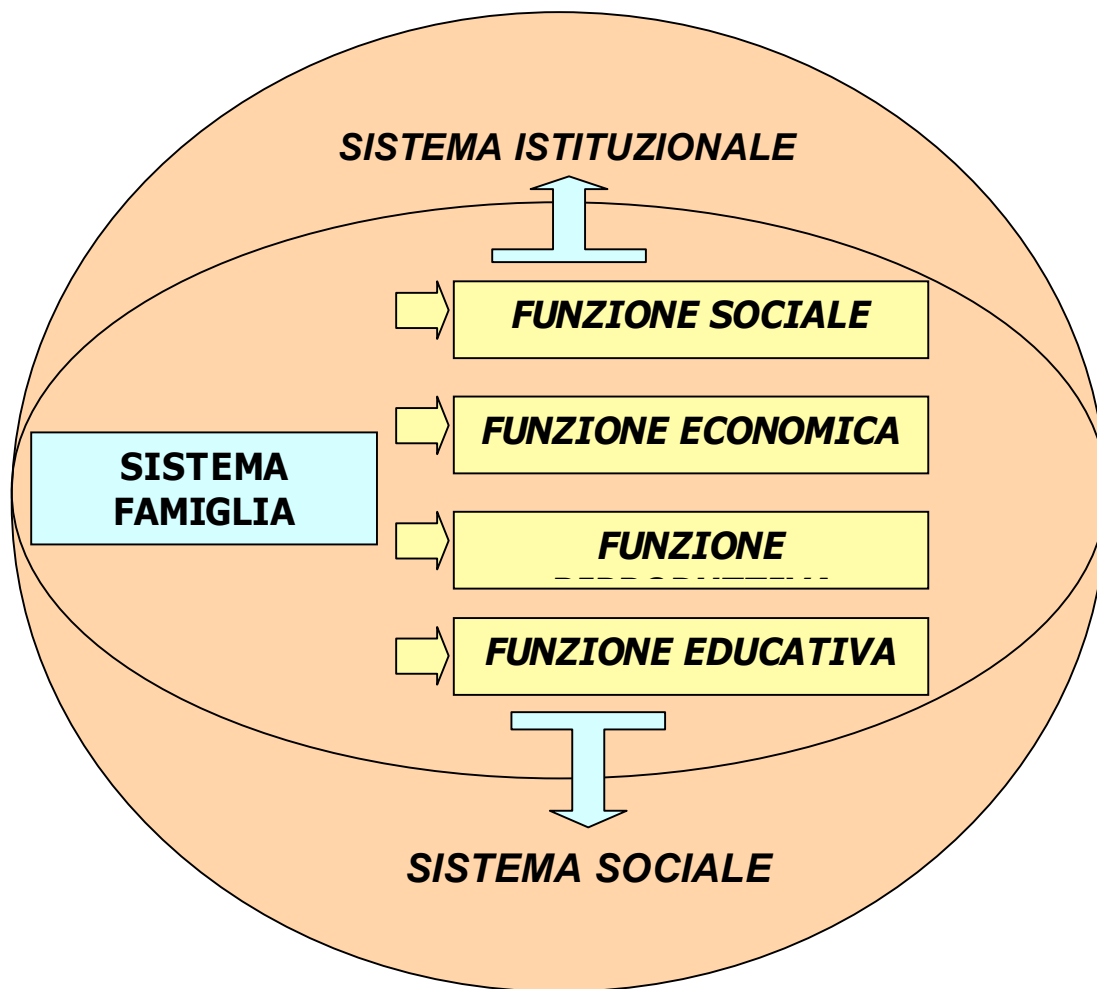
legami e nel rapporto d'interdipendenza e di circolarità con l'altro, chi educa viene anche educato, genera e si autogenera.

La funzione economica. La famiglia è una risorsa perché è un soggetto economico: al suo interno matura molte decisioni sui consumi, sugli investimenti, sull'avviamento e collocamento nel mondo del lavoro. Oltre che essere ammortizzatore sociale, la famiglia è anche ammortizzatore economico poiché mitiga gli impatti, a volte devastanti, delle difficoltà economiche dei suoi componenti (disoccupazione). La famiglia riequilibra inoltre la distribuzione del reddito (prestiti per l'avviamento di attività lavorative, per l'acquisto della casa ecc.). Essa è inoltre la fonte principale del risparmio, che tramite l'intermediazione creditizia è uno dei principali indicatori dello stato di salute di una nazione⁶.

⁶ L. Caselli. "Famiglia e lavoro nell'odierno contesto sociale ed economico". *Famiglia e Lavoro*. Piemme Casale Monferrato (AL), anno 1995.



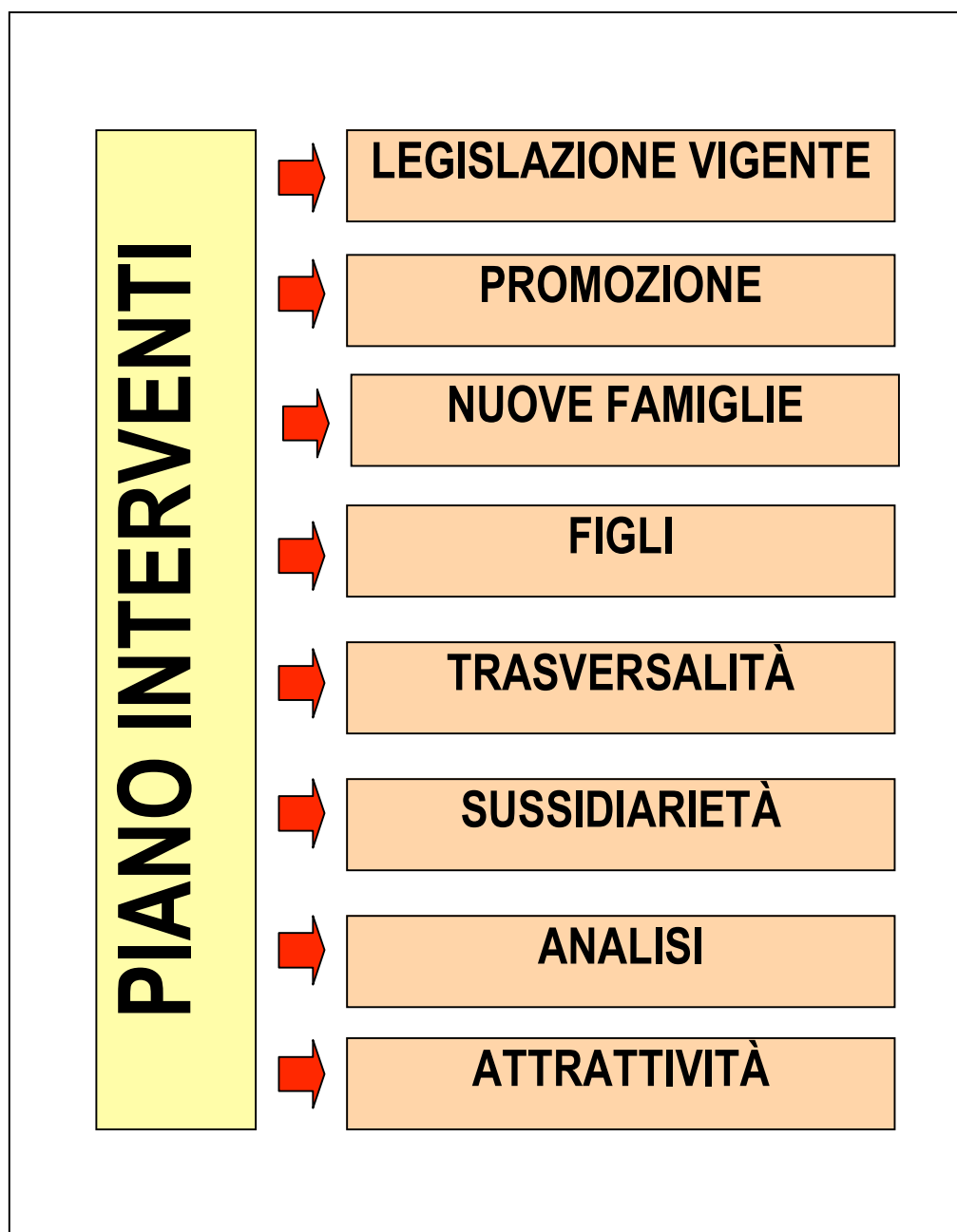
Figura n. 1
Le funzioni svolte dal "Sistema famiglia"



3. GLI “INGREDIENTI” DEL PIANO DI INTERVENTI IN MATERIA DI POLITICHE FAMILIARI

Le parole chiave delle politiche che s’intendono perseguire con l’approvazione del presente Atto di indirizzo sono riportate nella Figura n. 2 e nella Tabella n. 1.

Figura n. 2
“Le parole chiave del Piano di interventi”



PIANO DI INTERVENTI IN MATERIA DI POLITICHE FAMILIARI			
Rev. 7	24 settembre 2004	10 di 13	

Tabella n. 1
“Le parole chiave del Piano di interventi”

LEGISLAZIONE VIGENTE	L'intendimento è di realizzare nel corso della prima fase della legislatura le iniziative attuabili amministrativamente sfruttando le possibilità offerte dall'impianto legislativo attualmente in vigore.
PROMOZIONE	Obiettivo primario è di sostenere la famiglia in quanto tale nell'ambito della sua normalità per perseguire una politica promozionale e non assistenziale.
NUOVE FAMIGLIE	Saranno individuate una serie di azioni da attuare per favorire la nascita di nuove famiglie investendo sui giovani che intendono sviluppare un percorso di autonomia e di impegno.
FIGLI	Saranno adottati una serie di provvedimenti destinati alle famiglie con figli a carico valorizzando pienamente l'investimento sociale rappresentato dai figli, con un approccio di tipo universalistico che intendono riorganizzare su basi nuove il sostegno della Provincia autonoma di Trento a favore della famiglia.
TRASVERSALITÀ	Saranno individuati tutti gli interventi che possono essere attuati trasversalmente nei diversi assessorati della Provincia e saranno elaborate delle linee generali da concordare con il sistema degli enti locali.
SUSSIDIARIETÀ	Si attuerà il pieno coinvolgimento e la massima partecipazione dell'associazionismo familiare e del settore <i>no profit</i> .
ANALISI	Sarà attuata, anche con il supporto delle Associazioni e del settore <i>no profit</i> , un'analisi sistematica delle diverse politiche e dei diversi servizi a favore della famiglia già sperimentati in sede locale, nazionale ed internazionale.
ATTRATTIVITÀ	Creazione di un sistema ricettivo territoriale che promuova in Trentino il soggetto famiglia residente e la famiglia turista ospite, anche tramite la qualificazione degli operatori privati che attueranno iniziative in questa direzione.

	PIANO DI INTERVENTI IN MATERIA DI POLITICHE FAMILIARI			
	Rev. 7	24 settembre 2004	11 di 13	

4. AMBITI D'AZIONE DEL PIANO DI INTERVENTI

Tra gli strumenti a disposizione dell'ente pubblico per attuare una concreta politica familiare si possono citare le politiche di incentivazione, la politica tariffaria, la politica del lavoro, la politica sui redditi, il sistema dei servizi erogati alla famiglia dall'ente pubblico e dagli operatori del terzo settore, il sistema dei servizi erogati dai soggetti privati.

È però limitante contemplare tra le politiche familiari solo quelle che espressamente contengono l'aggettivo familiare: le scelte a livello urbanistico e di localizzazione degli insediamenti, le scelte in materia di lavoro e di trasporti, in materia di politica culturale e di tempo libero, l'armonizzazione tra i tempi del lavoro e i tempi della famiglia, le scelte che incidono sulla qualità della vita hanno tutte una diretta conseguenza sulla vita della famiglia. Le politiche familiari si devono quindi inserire in una politica complessiva attenta ai bisogni dell'uomo e che riconosca il ruolo sociale svolto dalla famiglia.

È importante inoltre sciogliere l'ambiguità esistente tra le politiche per le famiglie povere e numerose e le politiche a sostegno di problemi di vita quotidiana delle famiglie, in quanto sono due tipologie di interventi distinte che mirano a perseguire obiettivi diversi.

Le politiche che oggi sono considerate di sostegno e di tutela della famiglia sono quasi sempre legate al reddito familiare, che comunque non è equamente suddiviso tra i componenti del nucleo familiare (quoziente famiglia). Le politiche familiari devono invece assumere il connotato di politiche universalistiche e culturali che tendono alla creazione di una società a misura di famiglia, e non devono essere considerate solo politiche assistenziali di lotta alla povertà e al disagio.

Un discorso particolare deve invece essere rivolto al sistema dei servizi erogati dagli operatori *profit* destinati sia alle famiglie trentine, sia alle famiglie non residenti che frequentano il Trentino per motivi turistico-ricreativi. In questo specifico ambito è intenzione dunque della Giunta provinciale tramite il Piano di interventi prevedere il coinvolgimento volontario di questi operatori che intendono orientarsi al cliente-famiglia prevedendo dei servizi differenziati e speciali ben calibrati alle esigenze di questo *target*.

I pilastri portanti delle misure contenute nel Piano di interventi in materia di politiche familiari riguardano i cinque ambiti rappresentati nella seguente Figura n. 3 e più precisamente:

1. le politiche tariffarie;
2. il sistema dei servizi;
3. il sistema lavoro;
4. il sistema delle autonomie locali;
5. il sistema degli operatori privati.

Figura n. 3
“La promozione della famiglia”



5. IL PIANO DI INTERVENTI

Di seguito sono riportati in sintesi gli interventi che si intende attuare nel corso del periodo 2004-2005 indicando l'assessorato competente e la struttura organizzativa della Provincia autonoma di Trento referente per l'intervento stesso.

Tabella n. 6
“Il Piano degli interventi in materia di politiche familiari”

	INTERVENTO	ASSESSORATO	STRUTTURA
1	Scala di equivalenza ISEE-ICEF	Presidenza Giunta provinciale	Gruppo di lavoro interservizi
2	Flessibilità lavorativa nella PAT		Servizio per il personale
3	Protocolli tariffari per servizi pubblici provinciali e comunali		Progetto speciale per le attività di promozione e di verifica dell'attuazione del programma di legislatura
4	Analisi sulla condizione economica della famiglia	Assessorato alla programmazione, ricerca e innovazione	Servizio statistica
5	Il sistema delle autonomie locali a favore della famiglia	Assessorato alle opere pubbliche, protezione civile e autonomie locali	Servizio alle autonomie locali
6	Politiche tariffarie sui servizi pubblici di trasporto		Servizio comunicazioni e trasporti
7	Linee guida riforma per la riforma della politica provinciale del lavoro	Assessorato alle politiche sociali	Servizio lavoro
8	Sportello informativo sulle politiche familiari		Servizio per le politiche sociali
9	Dossier politiche familiari della PAT		
10	Accordo con operatori del volontariato e dell'associazionismo familiare		
11	Regolamento “Prestito sull'onore”		
12	Misure di sostegno per adozioni internazionali		
13	Indennità integrative di conciliazione		Ufficio fondo sociale europeo
14	Voucher di servizio per conciliazione tempi famiglia e tempi lavoro		
15	Voucher di servizi per l'inserimento ed il reinserimento lavorativo		
16	Consultori per singoli, coppia e famiglia	Assessorato alle politiche per la salute	Servizio economia e programmazione sanitaria
17	Iniziative di promozione della salute		
18	Tariffe per i servizi scolastici	Assessorato all'istruzione e alle politiche giovanili	Servizio istruzione e assistenza scolastica
19	Il ruolo della scuola per la conciliazione di tempi di vita e di lavoro		
20	Tariffe familiare nel sistema culturale Trentino	Assessorato alla cultura	Servizio attività culturali
21	Famiglia e sport	Assessorato all'emigrazione, solidarietà internazionale, sport e pari opportunità	Ufficio attività sportive e ricreative
22	Il “sistema famiglia” nella ricezione turistica	Assessorato all'agricoltura, commercio e turismo	Servizio turismo